

Doce referencias para un mapa de propuestas en política social

[Contenido, salvo últimas correcciones, del capítulo 5 de *Diseño de políticas sociales* de Fernando Fantova, 2014, Editorial CCS, páginas 91-113]

“Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto.

Los maníacos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas. Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para bien como para mal”.

John Maynard Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.¹

En este capítulo se hará un repaso de algunas de las propuestas que hoy día cabe encontrar en el *mercado* de las ideas acerca de la política social. Se han escogido las más representativas, interesantes o significativas entre las que se formulan con cierta estructuración y pretensión de alcance global sobre la materia o entre las que tienen cierto impacto en la política social realmente existente. La revisión será sucinta, sólo para captar los perfiles y subrayados principales de cada modelo de referencia. No podrá ser exhaustiva, bastará con aproximarnos relativamente a un conjunto de *marcas*, con el fin de componer un *fresco* impresionista de algunas tendencias y controversias hoy en curso. Lógicamente, cada una de las que se identifican tiene sus fundamentos, orígenes, bases, historia o genealogía, a las que no se podrá hacer, apenas, referencia. Tampoco hay espacio para estudiar las evidencias empíricas en las que se apoyan los diferentes modelos o las experiencias de aplicación que los acreditan, que, hay que decirlo, son mucho más consistentes en unos casos que en otros. Somos conscientes, ciertamente, de que entre las aproximaciones que presentamos hay diversidad en lo tocante a su anclaje, importancia, estructuración o ambición; también en cuanto a su carácter más

¹ Tomado de la página 337 de la edición del Fondo de Cultura Económica, México, de 1995.

tendente a lo ideológico o más tendente a lo técnico. Creemos, en todo caso, que todas ellas arrojan alguna luz y han de ser objeto de reflexión, por más que, como veremos, pueden ser notablemente contradictorias entre sí. Son las siguientes²:

1. La *Big Society*.
2. La gestión social del riesgo.
3. La inclusión activa.
4. El paradigma de la inversión social.
5. El enfoque de las capacidades.
6. Política social centrada en la persona.
7. El *secondo welfare* y la gobernanza mixta de la política social.
8. La atención comunitaria.
9. La innovación social.
10. Aportaciones feministas.
11. La propuesta de la renta básica.
12. La política del buen vivir.

Deliberadamente se ha preferido incluir en esta lista propuestas más actuales que tradicionales. Por una parte, porque marcas anteriores son más conocidas, han sido más tratadas en la literatura y pueden aparecer, además, integradas en otros capítulos. Por otra parte, porque, en general, esas aproximaciones más antiguas están, en general, reelaboradas, actualizadas, asumidas o representadas en alguno de los doce acercamientos que hemos seleccionado, considerando que abarcan y representan suficientemente el debate de ideas en materia de política social que se produce hoy y aquí.

Como se verá, por otro lado, no hay fronteras nítidas y separaciones claras entre las diferentes propuestas (o *marcos, frames*³) que hemos identificado y serán frecuentes las intersecciones, parentescos, pasarelas o mezclas entre unas y otras. Interesará, en cada caso, hacer una aproximación crítica, en un proceso que nos permita sugerir perfiles de interés, claves inspiradoras, ideas fuerza o subrayados especiales que puedan resultar útiles a la hora de elaborar y fundamentar nuestros esquemas, modelos, relatos y agendas. En alguna ocasión, dentro de cada, habrá espacio para propuestas relacionadas con la que se anuncia en el título, aunque diferentes.

5.1. La *Big Society*

Big Society (Gran Sociedad) es la denominación que adopta el planteamiento relacionado con la política social que realiza el primer ministro del Reino Unido,

² Para la elaboración de este apartado fueron especialmente inspiradores los trabajos de Joseba Zalakain y Helena Sotelo, gracias a la labor de observación de tendencias internacionales que realizan desde el Centro de Documentación y Estudios SIIS.

³ Erving Goffman (quien a su vez se había inspirado en Gregory Bateson) es referencia inexcusable a la hora de comprender cómo los marcos de referencia encuadran, dan forma y sentido a las interpretaciones y comportamientos individuales y sociales. El concepto ha vuelto a ser puesto de moda, más recientemente, por George Lakoff en su libro *No pienses en un elefante*, aplicado al lenguaje político y al cambio social.

David Cameron, en 2010. Se formuló como alternativa al supuesto *Big State* o *Big Government* llevado adelante por el Partido Laborista, aunque según algunos análisis, el *New Labour* (nuevo laborismo) y su *tercera vía* ya habían hecho políticas no tan diferentes de las de la *Big Society* (Alcock, 2014: 296). El planteamiento de Cameron se presenta como una devolución del poder desde el Estado a la gente y la comunidad, promoviendo la acción voluntaria, las mutualidades, las cooperativas, las asociaciones y el emprendimiento (la empresa) social, fundamentalmente a escala local, como medios privilegiados para reconstruir la cohesión social (“recomponer la fracturada sociedad británica”) (Alcock, 2014: 298).

Se ha dicho que la Gran Sociedad es más un eslogan político o una idea fuerza que una propuesta articulada en materia de política social, y ha sido considerada por muchos análisis como una forma relativamente novedosa y políticamente correcta de presentar lo que no han sido, en la práctica, sino políticas neoliberales de ajuste estructural y, en todo caso, recortes sociales. Bajo una retórica de promoción de la diversidad en la gestión de servicios públicos y fomento del tercer sector, lo que habría ocurrido en los grandes programas británicos de apertura a agencias no públicas de la gestión de servicios públicos, como el *Work Programme* para personas en desempleo de larga duración, es que “todas las agencias contratantes eran grandes compañías privadas, esperándose que los pequeños proveedores del tercer sector pudieran únicamente incorporarse al nivel de subcontratantes” (Alcock, 2014: 301). Cabe preguntarse, por ello, hasta qué punto, en la base de la idea de la *Big Society*, no subyace una visión de las relaciones entre sector público y tercer sector como un juego de suma cero, visión que no se soporta en la evidencia comparada.

Como marca con resonancias similares a las de la *Big Society*, cabe referirse a la *sociedad participativa*, de la que habló, con notable eco internacional, en su discurso de septiembre de 2013 (elaborado por el Gobierno), el rey de Holanda ante su Parlamento. Dijo que la gente quiere tomar sus propias decisiones y que cada cual ha de asumir sus responsabilidades, y añadió, según se recogió en la prensa al día siguiente, que “el paso hacia una sociedad participativa es particularmente notable en la Seguridad Social y en quienes necesiten cuidados de larga duración. Es precisamente en esos sectores donde el clásico Estado de bienestar de la segunda mitad del siglo XX ha producido sistemas que en su forma actual ni son sostenibles ni están adaptados a las expectativas de la ciudadanía”.

Se trata de enfoques que, desde la política, recogen posiblemente el malestar de algunos sectores sociales por determinadas disfunciones de algunas políticas sociales y que ponen el énfasis en la responsabilidad individual y la libertad de elección. Tenderán normalmente a hacer propuestas para aliviar la carga impositiva sobre las empresas y las familias, y a suponer que la capacidad de la gente de salir adelante y la filantropía organizada compensarán la reconfiguración y, en todo caso, la disminución de la protección pública que plantean. Conectan, claramente, con una visión liberal o neoliberal de la política social, aunque incorporan elementos (en el discurso o en la práctica) aprovechables o asumibles desde otras concepciones,

singularmente en lo tocante al énfasis en el emprendimiento social, el compromiso cívico, la iniciativa individual, la previsión mutualista o el tercer sector.

5.2. La gestión social del riesgo

Nos referiremos en segundo lugar al enfoque de la denominada *gestión social del riesgo*, promovido por el Banco Mundial, en especial en América Latina y otros países considerados en vías de desarrollo. La protección social se entiende como “intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”. El modelo asume como realidad que “la eliminación de la brecha de pobreza mediante transferencias fiscales hoy en día está más allá de la capacidad fiscal de la mayoría de los países clientes del Banco” (Holzmann y Jørgensen, 2000: 3). Se trata, al modo de la revisada en el apartado anterior, de una aproximación que tiene altas expectativas en relación con la responsabilidad y la capacidad de los individuos y las redes familiares y comunitarias de gestionar los riesgos (tanto naturales como provocados por la dinámica económica del mercado), y especialmente temerosa de las pretendidas o reales interferencias que las políticas públicas (especialmente las universales, de financiación fiscal) pueden tener en los procesos de desarrollo y, específicamente, de desarrollo económico.

Se propugnan dentro de este modelo políticas públicas muy focalizadas en estratos o segmentos poblacionales, como es el caso de los *programas de transferencias condicionadas* (PTC). “La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madariaga, 2011: 7). Según algunos análisis, “un conocimiento sobre lo social que se pretende cada vez más minucioso junto con los avances de la informática han sido los factores que han contribuido a consolidar un proceso sofisticado y objetivo de identificación de los beneficiarios de la asistencia” (Mitjavila y Vecinday, 2011: 79-80). Y se añade que “focalizar con base en riesgos significa establecer, a partir de la determinación de ciertas características y comportamientos individuales, predefinidas técnicamente, un recorte dentro de un conjunto poblacional. Al mismo tiempo, de esta forma se viabiliza el recorte de derechos sociales, regulando mediante operaciones de carácter técnico-burocrático la inclusión y la exclusión en relación a los sistemas de protección social” (Mitjavila y Vecinday, 2011: 83).

El debate o disyuntiva entre programas universales y focalizados es una de las alternativas o controversias clave en materia de política social (que abordaremos en el capítulo 7). Quienes defienden, dentro de estos modelos de los que estamos hablando, la focalización, subrayan su mayor eficacia relativa y capacidad redistributiva, entendiendo que son asumibles sus (posibles o reales) efectos colaterales de burocratización, cronificación, estigmatización o segregación. Ciertamente, es fundamental conocer el diseño de los programas y su encuadre en uno u otro marco de políticas a la hora de hacer una

valoración global de ellos (y de las políticas correspondientes). En cualquier caso, este tipo de programas y propuestas pueden tener una versión o deriva moralista, culpabilizadora, individualizadora y despolitizadora de los problemas o necesidades sociales. Se trataría, recuperando unas emblemáticas palabras de Michael Foucault pensadas para otro contexto y finalidad, de *vigilar y castigar*. Podríamos estar ante una suerte de enfoque epidemiológico de la política social, que trabaja clasificando y estratificando a individuos y familias a partir de datos poblacionales y se acerca a la realidad social con una visión, en buena medida, de control social. Posiblemente se trata de modelos más apropiados, en su caso, para situaciones de emergencia y etapas de arranque de políticas sociales que para situaciones consolidadas y enfoques de derechos.

5.3. La inclusión activa

Una tercera familia de marcas a tener en cuenta es la que tiene que ver con la llamada *inclusión activa*. Según se ha recordado, “la estrategia de inclusión activa es una construcción teórico-institucional que (...) es definida formalmente en el año 2008, [aunque] su génesis es de largo recorrido y su desarrollo, complejo y desigual entre los diferentes países miembros de la UE [Unión Europea]” (Rodríguez Cabrero, 2011: 9). Se trata de planteamientos especialmente sensibles al efecto desincentivador que, en la búsqueda y mantenimiento responsables de un empleo remunerado, pudieran tener las prestaciones económicas de garantía de ingresos para la subsistencia (especialmente las rentas mínimas) y, en general, los servicios públicos de bienestar que, si bien se consideran parte de la propuesta, deben ir siempre acompañados, según estos modelos de activación, de medidas y apoyos (como información, motivación, formación, orientación, condicionalidades, límites temporales, controles o incentivos) para la incorporación laboral de las personas. La preocupación paradigmática que suele enarbolarse desde el paradigma de la activación es la de la trampa de la pobreza (*poverty trap*), que amenaza con perpetuar a personas y familias, generación tras generación, en la extrema precariedad y dependencia de las ayudas públicas.

Se ha considerado que es el “paradigma hegemónico” (Zalakain, 2013: 180) en el ámbito de las políticas sociales en la mayor parte de los países de nuestro entorno y en la propia Unión Europea y otros organismos internacionales. La expresión que afirma que no hay mejor política social que proporcionar un empleo sería emblemática en este enfoque, que ha explorado abundantemente esquemas y medidas para hacer más rentable tener un empleo que recibir una prestación económica (*making work pay*), tales como los *in work benefits* (prestaciones económicas complementarias para personas con bajos salarios que incentivan su permanencia en el empleo).

Representantes fuertes de esta línea de pensamiento han sido quienes han diseñado programas con el enfoque *welfare to work* (promoviendo el paso de la situación de recibir protección o prestaciones a la de tener un empleo) o quienes han pretendido la sustitución del *welfare* por el *workfare*. En la literatura de referencia se ha asociado el concepto del *workfare* a la versión más radical o punitiva entre las propuestas de la activación (SIIS, 2011a: 20).

Se ha hablado, incluso, del surgimiento de un *Estado activador* (*Enabling state*). Luis Moreno ha señalado que “el discurso de la activación se ha adaptado tanto a registros cristianodemócratas como socialdemócratas en sus versiones neoliberales. Así, se ha mantenido una posición híbrida entre, por un lado, la apelación a marcos de empoderamiento (*empowerment*) de los individuos frente a las instituciones y, por otro, la adaptación entreguista a las leyes del mercado. Activar, sería, así, propiciar la adaptabilidad personal, la disponibilidad del sujeto” (Moreno, Luis, 2012: 115).

Además de recibir críticas similares a las mencionadas en el apartado anterior, se ha dicho que el paradigma de la activación o el modelo de inclusión activa, en realidad, no tienen suficientemente en cuenta las limitaciones del empleo remunerado como factor de inclusión (recordemos el fenómeno de las personas trabajadoras pobres, *working poor*) y las limitadas existencias de empleos disponibles (de poco sirve estimular a una persona para el empleo si no hay empleo)⁴. Por otra parte, fenómenos como la pobreza y exclusión infantil no habrían recibido suficiente atención desde este enfoque. Este tipo de modelos han sido legitimados e impulsados desde marcos de referencia como el de la reciprocidad justa o el de la virtud republicana.

5.4. El paradigma de la inversión social

Como cuarto marco nos referiremos al de la inversión social, ya que, según Eloisa del Pino y María Josefa Rubio, la idea del Estado de bienestar como inversión social “aspira a convertirse en el nuevo paradigma inspirador del Estado de bienestar” (Del Pino y Rubio, 2013b: 47). Cesar Colino y Eloisa del Pino se refieren “al más reciente liberalismo inclusivo, [que] se diferencia claramente del neoliberalismo y ha estado asociado con la llamada ‘Tercera Vía’ y las políticas del *New Labour* británico y del llamado ‘Estado de inversión social’. Para esta concepción, la seguridad ya no significa protección contra las perturbaciones del mercado sino la capacidad de adaptarse a éste. El énfasis se ha trasladado de las transferencias de rentas a la inversión en conocimiento” (Colino y Del Pino, 2013: 92).

La referencia a este concepto de inversión social ya se encuentra en Giddens en 1998. Otro referente fundamental, como Gøsta Esping-Andersen, reclama “un nuevo equilibrio de bienestar” (Esping-Andersen, 2007: 11), en clave, igualmente, de “inversión social” (Esping-Andersen, 2007: 20). En la misma línea se orienta el trabajo de Bruno Palier o Nathalie Morel: preparar mejor que reparar; invertir en infancia y familia; acercar al mercado de trabajo a grupos alejados (en especial mujeres); e invertir en capital humano y dotar de capacidades a la población para que pueda gestionar mejor los retos de la globalización económica, la sociedad del conocimiento y los nuevos riesgos

⁴ Desde la preocupación por las personas en situación de grave exclusión, con notables dificultades para acceder a los empleos realmente existentes, y, por tanto, desde la constatación de las limitaciones del empleo remunerado como palanca para la inclusión social, surgen movimientos o visiones alternativas, como, por ejemplo, *Housing First*, que ponen el énfasis en la normalización o inclusión residencial como factor clave en los procesos de inclusión social.

sociales. Este paradigma trataría, sin salirse necesariamente o siempre del campo o la mirada liberal, de no aceptar el TINA (*there is not alternative*) neoliberal.

En esta línea iría la idea de *Estado dinamizador*, que ha sido promovida por la Fundación IDEAS, vinculada al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), muy ligada a las propuestas de la *flexiseguridad* (buscar la compatibilidad entre protección social y flexibilidad laboral, para dinamizar el mercado de trabajo, el crecimiento económico y la tributación fiscal, que, a su vez, permite la protección social). Se trata de un paradigma que quiere sustituir el imaginario del gasto social corriente por el de la inversión social de futuro (muy atenta al contrato social intergeneracional)⁵.

Podría decirse que el paradigma de la inversión social es más sensible que el paradigma activador a la calidad del empleo y a la legitimación de la intervención estatal en la vida social y económica, pero, en todo caso, muchas veces, los planteamientos de la inclusión activa o la inversión social van de la mano y son objeto de críticas similares. Otra diferencia clara entre ambos paradigmas es la insistencia del paradigma de la inversión social en la inversión en el bienestar y el aprendizaje de la infancia y, consiguientemente, en el apoyo (económico y mediante la prestación de servicios) a las familias.

5.5. El enfoque de las capacidades

“El Enfoque de la Capacidad [*Capability Approach*] es un conjunto de ideas, conceptos e instrucciones metodológicas que fue desarrollado, fundamentalmente, por Amartya Sen (...) y subsecuentemente otros autores como Martha Nussbaum” (Goerne, 2010: 7), con una notable influencia de la filosofía moral (la ética) y la teoría de la justicia de John Rawls y de relevante impacto en la conceptualización y la medida del desarrollo humano. Ha venido teniendo creciente penetración e influencia en el campo de la política social.

Rawls, como liberal igualitarista, entiende la justicia social, radicalmente, como igualdad de oportunidades (habla de la justicia como equidad). La justicia existirá en la medida en que las oportunidades reales de las personas no se vean condicionadas (menos aún determinadas) por su dotación biológica o entorno familiar (que son factores moralmente irrelevantes), sino tan sólo por las decisiones que tomen libremente (estas sí, moralmente relevantes). “Para Rawls son justas todas aquellas desigualdades en la distribución de los bienes sociales que permitan *maximizar* la posición social y económica de los menos aventajados” (Comín, 2011a: 87). Además, dichas desigualdades han de estar vinculadas a posiciones que sean accesibles a todas las personas en libertad e

⁵ En ocasiones, a este modelo de la inversión social se ha asociado el concepto de *asset based welfare* (bienestar basado en el patrimonio), que señala la importancia de que, más que las rentas mínimas o los servicios de bienestar, en algunos casos, puede ser la posibilidad de disponer de un capital inicial en el que apoyarse la clave para salir de la pobreza. Es un enfoque estrechamente relacionado con los microcréditos (Zalakain, 2013: 204-206). Se trata de una mirada especialmente sensible al efecto desincentivador del ahorro y la constitución de patrimonios que, en ocasiones, pueden tener algunas políticas de garantía de ingresos o, en general, sociales.

igualdad de oportunidades reales. Rawls propone la idea del *velo de ignorancia*, invitándonos a imaginar cómo repartiríamos los recursos y oportunidades en una sociedad entre varias posiciones si no supiéramos cuál ocupamos cada cual⁶.

Dialogando con el pensamiento de Rawls y otros, las aportaciones de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía en 1998) acerca del desarrollo humano insisten en la insuficiencia de los planteamientos que se fijan únicamente en los recursos de los que disponen las personas e invitan a analizar las oportunidades reales, la libertad real, las capacidades reales que los individuos tienen para convertir dichos recursos en funcionamientos que consideran valiosos. El concepto *calidad de vida* intenta recoger esta vinculación entre agencia individual y contexto diverso, entre libertad personal y bienestar social, subrayando, junto a las condiciones objetivas, la importancia de las vivencias subjetivas de las personas. En esta línea, Rafael Pinilla (uno de los referentes sobre la renta básica, de la que hablaremos más tarde) ha señalado que “es preciso cambiar de objetivo desde el *bienestar* a las *capacidades humanas para la calidad de vida*” (Pinilla, 2006b: 22). Nussbaum, dentro de esta corriente, subraya las limitaciones del PIB (Producto Interior Bruto) para medir la calidad y el significado de la vida para cada persona e insiste en la importancia de las capacidades individuales y los procesos sociales (como por ejemplo los procesos de discriminación de las mujeres), que afectan a la autonomía, libertad y oportunidades reales (a la obtención de funcionamientos reales) de las personas y, en definitiva, al desarrollo humano.

Si bien estos enfoques no están tan orientados al campo de la política social como otros de las que presentamos, es frecuente el recurso a este tipo de pensamiento en la literatura sobre políticas sociales. No aportan referencias tan precisas y aplicables como otras propuestas, sino que se trata más bien de planteamientos que ofrecen unas determinadas fundamentaciones y orientaciones de carácter general. Gerardo Pisarello, por ejemplo, dirá que hacen una “justificación de los derechos ligada no tanto a la atribución universal y homogénea de una serie de bienes objetivos, como a los recursos que capacitan a las personas para funcionar de una manera determinada” (Pisarello, 2007: 50). En especial han resultado relevantes para el estudio y abordaje de la pobreza económica y la exclusión social, y para la valoración ética y política acerca de las intervenciones y efectos de los diversos agentes.

5.6. Política social centrada en la persona

En sexto lugar, nos referiremos a una familia de planteamientos que ponen el énfasis en la personalización e integración de las prestaciones y servicios de bienestar, potenciando la autonomía moral, la capacidad de elección y el poder de control por parte de las personas usuarias o destinatarias. Se habla, así, de

⁶ Antoni Comín señala que “a menudo la teoría de la justicia de Rawls ha sido utilizada para legitimar el Estado de bienestar (...), una mala interpretación recurrente de la obra de Rawls ha llevado a considerar que este sistema social es el que se aviene de manera natural con los principios de justicia rawlsianos (...), nada más lejos de la realidad” (Comín, 2011a: 161).

planificación o atención centrada en la persona y de la búsqueda de su calidad de vida, entendida como constructo complejo en cuyo seno la calidad percibida y la autodeterminación de las personas es fundamental. Son muy propias de estos planteamientos herramientas provenientes del mundo de la gestión, del *management* (con especial presencia de la denominada *gestión de calidad*).

La raíz de los movimientos de personalización de los servicios de bienestar puede situarse en el movimiento de vida independiente de personas con discapacidad o de usuarias de servicios de salud mental (O'Brien y O'Brien, 2000: 3). En el campo específico de la gerontología, el modelo de atención centrada en la persona identifica como referentes la psicoterapia centrada en el cliente (de Carl Rogers), los modelos de la planificación centrada en la persona (de la atención a la discapacidad) antes citados, las aportaciones de las éticas aplicadas (especialmente de la bioética, las diversas deontologías profesionales o la ética asistencial), las corrientes vinculadas al concepto de calidad de vida (como la de Robert Schalock), la gestión de casos o el *housing*, entendido como movimiento de reforma, reconfiguración (y en algunos casos superación) de la atención residencial a mayores (Martínez Rodríguez, 2011: 22-36).

Vinculadas a estos planteamientos suelen aparecer propuestas y programas orientados al empoderamiento o apoderamiento de las personas usuarias de los servicios de bienestar o basados en él. Tal es el caso de la figura del asistente personal (para personas en situación de dependencia funcional) o de los programas de pagos directos (*direct payments*), en los que la administración pública entrega un presupuesto a la persona usuaria (*individual budget*) y ésta decide libremente su uso y, particularmente, el proveedor o los proveedores de productos o servicios (eventualmente con el asesoramiento o ayuda de una persona gestora de caso, que actuaría como *broker*). Se inspiran en este planteamiento, en general, los movimientos de autodefensa, autorrepresentación, autodeterminación y autogestión de diferentes categorías o grupos de personas usuarias o destinatarias de políticas o programas sociales.

La familia de propuestas inspiradas en la gestión de calidad tiene sin duda como una de sus ideas fuerza la de la calidad percibida (respuesta a las necesidades sentidas, evaluada subjetivamente por la persona usuaria), que en todo caso, habrá de ser compatible con la calidad técnica (respuesta a las necesidades normativa o comparativamente establecidas, evaluada por parte de la comunidad científica, técnica o profesional o por la institución de referencia)⁷. En esta línea se desarrollan las propuestas participativas que cabe hacer a las diferentes escalas de intervención, gestión o gobierno de las políticas sociales. Las críticas más frecuentes a este tipo de planteamientos provienen, por un lado, de quienes prefieren la prestación de servicios antes que la entrega de dinero por parte de las agencias públicas de bienestar. Por otro lado, se apunta el riesgo de un clientelismo que ponga en cuestión la

⁷ Tomamos de Jonathan Bradshaw la diferenciación, clásica, entre necesidades normativas, sentidas, expresadas y comparativas.

calidad de la atención y la calidad de vida laboral de las personas trabajadoras de los servicios. Sea como fuere, el impulso a la dignificación y humanización de los servicios y políticas de bienestar que ha venido y sigue viniendo de la mano de este tipo de movimientos no puede ser nunca dejado de lado en la política social.

5.7. El *secondo welfare* y la gobernanza mixta de la política social

Señalaremos en séptimo lugar que, en Italia, los defensores del denominado *segundo bienestar* (*secondo welfare*) dan por buena la tesis de la imposibilidad económica de hacer frente, hoy y aquí, a las exigencias de gasto del Estado de bienestar, afirmando que “la premisa de la propuesta sintetizada en la etiqueta ‘segundo bienestar’ es, obviamente, la crisis del Estado de bienestar tradicional, es decir, de aquel sistema de formas obligatorias de protección social que cubren los riesgos fundamentales de la existencia en las sociedades modernizadas, es decir, los riesgos conectados con la salud, la vejez, los accidentes de trabajo, el desempleo, la discapacidad (...). En todos los países que lo han puesto en marcha, este sistema está en crisis en el sentido de que los Estados no alcanzan más a cubrir los costes conectados a las rápidas transformaciones de la estructura demográfica y de las necesidades sociales, en particular por el surgimiento de los denominados ‘nuevos riesgos’”. (Colozzi, 2012b: 9). Desde esta perspectiva se habla de desmercantilizar el bienestar, apostando, según se dice, por un sociedad civil dotada de reflexividad relacional y apoyándose en sujetos de corte comunitario y societario como la familia, las organizaciones del tercer sector o los entes locales.

Se ha hecho referencia, en un sentido coincidente, a un *Estado relacional* (Mendoza y Vernis, 2008: 37). El Estado relacional plantea un nuevo reparto de papeles entre Estado, mercado y organizaciones no lucrativas, de suerte que el Estado no *remaría*, sino que llevaría el *timón* (el liderazgo emprendedor e innovador), según una conocida formulación de los planteamientos de la llamada *reinención del gobierno*. Las políticas sociales son fundamentalmente, desde este punto de vista, políticas cooperativas descentralizadas en red, en las que se implicarían de forma sinérgica todos los agentes afectados o interesados, para hacer frente a su complejidad, en forma de partenariado público-privado. Se busca una desburocratización de las políticas sociales y una superación de sus rígidas divisiones sectoriales y procedimientos administrativos y del trabajo a gran escala del Estado de bienestar tradicional.

Pensadores como Donati rechazan hablar de *secondo welfare* (“¿Por qué ‘segundo’?” dirá Donati) y consideran que no representa, como modelo, una verdadera superación de lo que denominan el código o la lógica *lib/lab* de cara a la configuración de un Estado social o de un *welfare* relacional en clave comunitaria o societaria que sería el que podría responder a la modernización reflexiva (a la que se ha hecho referencia en el capítulo 4) y, específicamente, a la crisis de financiación que vive ahora el Estado de bienestar. Para Donati, pese a su proximidad a algunos de sus conceptos y referentes, la idea del segundo bienestar “no supone ninguna subsidiariedad, simplemente impulsa

del lado *lib* algunas prestaciones de mercado en la esperanza de que antes o después el Estado pueda traducirlas en medidas *lab* (derechos de ciudadanía)” (Donati, 2012a: 19). En todo caso, sí podemos decir que propuestas como el *secondo welfare* o el Estado relacional identifican algunas de las patologías sistémicas y paradojas estructurales (que representan posiblemente problemas de modelo) del Estado de bienestar tradicional o de algunas de sus evoluciones y representan una fuente de inspiración para iniciativas de innovación política y social.

5.8. La atención comunitaria

En octavo lugar haremos referencia a la familia de modelos de cariz comunitario, cuya marca más reconocible sería la de la atención comunitaria (*community care*). Podría decirse que se trata de enfoques o aproximaciones que subrayan la necesidad de que las políticas sociales públicas o formales no desincentiven (sino que más bien promuevan) las capacidades, recursos, vínculos y procesos que de manera más o menos natural o primaria existen en el seno de las relaciones y redes familiares y comunitarias. Proyectos más generales o más sectoriales de desarrollo comunitario, salud comunitaria o rehabilitación basada en la comunidad van en esta línea, favoreciendo, en clave de proximidad, la permanencia de las personas en sus domicilios habituales y entornos ordinarios e intentando evitar su internamiento en centros hospitalarios, residenciales, educativos o de otra índole. Hay que advertir, en todo caso, de que en no pocas ocasiones los proyectos de desarrollo comunitario (u otros que utilizan este adjetivo) se han denominado así tan solo por su trabajo a escala local, sin tener especial orientación a la utilización y potenciación de las capacidades, entornos y relaciones comunitarias.

Hemos de recordar el carácter referencial del *Seebohm Report* (de 1968, en el Reino Unido) en lo relativo al desinternamiento y la recuperación de la familia y la comunidad como apoyo en el campo de los servicios sociales (para infancia o mayores, por ejemplo), que se apoyaba en importantes experiencias previas, especialmente en el campo de la salud mental. En el campo sanitario se ha de mencionar la conferencia de la Organización Mundial de la Salud en Alma Ata de 1978, centrada en subrayar la importancia de la atención primaria de salud. En alguna medida estos movimientos (pendulares y recurrentes) de redescubrimiento de la comunidad pueden interpretarse como reacciones ante las limitaciones o disfunciones estructurales (o, en su caso, los excesos) de la intervención profesional (tildada en ocasiones de tecnocrática) o de la atención asilar, residencial u hospitalaria (en el extremo, en la denominada, por Erving Goffman, *institución total*).

Comparten cierto aire de familia comunitario propuestas como las de Serge Guérin o las aportaciones de Donati (en Italia) y Manuel Herrera (en España). Serge Guérin apuesta por la personalización de los cuidados (que, según su expresión “no se pueden no producir”) y por una nueva visibilidad y presencia social de las personas cuidadoras, muchas de ellas *seniors*, como señala. Guérin plantea el paso del Estado providencia al Estado acompañante, poniendo el acento en la relacionalidad y corresponsabilidad propias de los procesos de acompañamiento. Más conocidas e influyentes son las

aportaciones de Donati⁸, que considera que la lógica *lib/lab* ha construido las políticas de bienestar de espaldas a las relaciones comunitarias y apuesta por una nueva ciudadanía que denomina societaria. Para Donati sólo es posible la desmercantilización del bienestar desde la promoción de los bienes relacionales. El bienestar, para Donati, es el fruto de la reflexividad relacional aunque ésta debe ser “sostenida, estabilizada y verificada por la reflexividad sistémica” (Donati, 2012a: 29), es decir, subsidiariamente, por las instancias formales y, específicamente, el Estado.

Las críticas más habituales a las aproximaciones comunitarias tienen que ver con el carácter fuertemente identitario y, en definitiva, cerrado que pueden tener las redes familiares y comunitarias realmente existentes, y su fragilidad real como fuente de apoyo en muchos contextos. Bauman ha recordado la frase de Eric Hobsbawm según la cual “la palabra ‘comunidad’ nunca se usó de manera tan indiscriminada y vacua como durante las décadas en las que fue muy difícil encontrar en la vida real verdaderas comunidades, en sentido sociológico” (Bauman, 2002: 182). En cualquier caso, entendemos que los enfoques comunitarios apuntan a un universal antropológico que está relacionado con la vulnerabilidad del ser humano y la manera en la que ésta llama, en primera instancia y en cierta medida, a un soporte basado en relaciones no mediadas por la obligación profesional o el intercambio mercantil⁹.

5.9. La innovación social

En noveno lugar cabe identificar la innovación social como un enfoque desde el que se vienen haciendo en los últimos años un buen número de planteamientos y propuestas que, implícita o explícitamente, se refieren al ámbito de la política social. Se trata, ciertamente, de una corriente muy heterogénea con aportaciones que, frecuentemente, no se presentan en o para la comunidad institucional y profesional (más tradicional o estructurada) de las políticas sociales. Sin embargo, si atendemos a su contenido y finalidad (con referencias frecuentes a la cohesión, el bienestar o el desarrollo social), deben ser tenidas en cuenta, como se comprueba en una reciente revisión de literatura sobre innovación en servicios de bienestar en Europa (Crepaldi y otras, 2012: 6). Suelen ser iniciativas de corte participativo, usualmente vinculadas a innovaciones tecnológicas y comunidades virtuales, impulsadas desde el trabajo en red y la hibridación entre tradiciones y realidades organizacionales (en clave muchas veces de emprendimiento social), planteadas a menudo como proyectos piloto o prototipos que pudieran luego llevarse a una escala mayor (Morales, 2009: 13). Cabe decir, en todo caso, que, posiblemente, en la innovación social, ni están todos los que son ni son todos los que están.

⁸ En la recepción en España de las ideas de Donati destacan Joaquín García Roca y Manuel Herrera.

⁹ Con palabras de Leonardo Boff, diremos que “antes que cualquier otra cosa, el ser humano es alguien que debe ser cuidado” (Boff, 2012: 36).

Desde las instituciones europeas se define la innovación social como “el desarrollo y la implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para dar respuesta a necesidades sociales y crear nuevas relaciones o colaboraciones sociales. Representa nuevas soluciones a demandas sociales emergentes que afectan al proceso de las interacciones sociales. Está dirigida a mejorar el bienestar humano. Las innovaciones sociales son innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios. Son innovaciones que no sólo son buenas para la sociedad sino que potencian la capacidad de los individuos para actuar (...). Estimular la innovación, el emprendimiento y la sociedad basada en el conocimiento está en el corazón de la Estrategia Europa 2020” (European Commission, 2013a: 6).

Desde la reflexión sobre el adjetivo *social* que hemos hecho en capítulo tercero, cabe entender que en ocasiones se hable de innovación social por oposición a aquella que tiene significado económico, frecuentemente de tipo tecnológico (es decir, referida a la manera estructurada de hacer las cosas aplicando conocimiento, principalmente científico). Sin embargo, desde esa misma reflexión podemos entender que no hay razón para que una innovación de tipo tecnológico y con valor económico no pueda ser, a la vez, social. Por otra parte, Innerarity ha afirmado que “cabría cuestionar la oportunidad de una terminología que distingue las innovaciones tecnológicas o económicas de otras que habría que entender como propiamente sociales” (Innerarity, 2011: 222). Y añadirá que “la innovación es la dimensión social de la creatividad, lo que significa que se trata de un proceso en el que la creatividad individual se transmite, interpreta, transforma y es finalmente aceptada o rechazada” (Innerarity, 2011: 223).

Desde el ámbito de la política social ha de reconocerse que hay innovaciones sociales que han llegado desde otros ámbitos, quizá con poco conocimiento de las trayectorias y discursos previos de la política social, que, sin embargo, han sido eficaces e inspiradoras. Un ejemplo sería el de los microcréditos impulsados inicialmente por Muhammad Yunus en Bangladés. Yunus, como economista académico interesado en procesos de desarrollo rural, crea una herramienta (un instrumento financiero) que, sin embargo, se revela en muchas ocasiones y contextos como más eficaz que otras formas, más clásicas, de las políticas sociales¹⁰.

Otro ejemplo interesante sería el del mundo, el discurso, la comunidad y las herramientas del diseño (*design thinking*, la forma de pensar que se usa en el diseño), que extienden su influencia y aplicación, bajo la bandera de la innovación (y frecuentemente de la innovación social), a territorios cada vez más lejanos de sus iniciales dominios. Los planteamientos del llamado *diseño social* ponen el énfasis en la escucha a las personas consumidoras, usuarias o destinatarias (*leading users*) y en general a todo agente (hablándose de innovación abierta, coproducción, y cocreación); promueven intencional, activa, colaborativa y reticularmente la creatividad; juegan con la visualización de los

¹⁰ “Sin embargo, en 2012 se produjo una oleada de suicidios en India vinculada a los microcréditos que sacó a la luz cómo la iniciativa había dado pie a una burbuja financiera en la que se había visto atrapada mucha gente sin recursos” (Rendueles, 2013: 159).

sistemas y las soluciones; y trabajan con procesos de prototipado y experimentación rápida (European Commission, 2013a: 7).

En todo caso, la debilidad principal que, para la política social, tendrían las propuestas de la innovación social reside, posiblemente, en su limitada conexión con las aportaciones y métodos de la tradición o la comunidad de pensamiento, investigación y práctica sobre política social. Esto hace que las aportaciones de la innovación social no sean siempre tan rigurosas (ni en ocasiones tan novedosas) como sería deseable. Por otra parte no es infrecuente que las propuestas de la innovación social tengan un carácter mercantilizador o remercantilizador de la política social, debido posiblemente al frecuente origen o encuadramiento empresarial de las personas que las hacen. No es inusual un salto sin red desde el pensamiento sobre gestión empresarial al pensamiento sobre política pública, sin suficiente conciencia acerca de la necesidad de hacerse cargo, intelectual y disciplinadamente, de los requerimientos que supone cambiar de cancha de juego.

5.10. Aportaciones feministas

Nos referiremos en décimo lugar a algunas aportaciones del pensamiento feminista (o los pensamientos feministas) y, más específicamente, de la economía feminista (o las economías feministas), como referencias clave de cara a la reflexión en políticas sociales del que podríamos denominar *pensamiento emancipatorio*, ligado en ocasiones a movimientos sociales que realizan una crítica radical e intentan construir un planteamiento alternativo a la globalización capitalista realmente existente, buscando (conjuntamente entre algunas corrientes feministas, ecologistas, de la economía alternativa y solidaria¹¹ u otras) *la sostenibilidad de la vida*. Así, por ejemplo, vinculando la problemática de las desigualdades entre mujeres y hombres y entre países ricos y países empobrecidos se han descrito y denunciado las “cadenas globales de cuidados” (Pérez Orozco, 2010: 33), a la vez que se han puesto en valor los movimientos autogestionarios, solidarios y reivindicativos de mujeres en el Sur y en el Norte.

En España es obligado aludir a la aportación precursora de María Ángeles Durán, a la hora de nombrar y estudiar el “gigante escondido” (Durán, 2012: 21) del trabajo no remunerado y todas las aportaciones que van en la línea de considerar “el cuidado como eje vertebrador de la nueva economía” (Carrasco, 2013: 39). “Ha sido la confluencia de la generalización de la actividad laboral femenina, incluyendo a las madres de niños, y de la reflexión feminista acerca de la importancia económica y social del trabajo realizado por las mujeres en el ámbito doméstico lo que ha despertado la conciencia y la preocupación acerca de la problemática del cuidado de las personas” (Tobío y otras, 2010: 12). Mary Daly y Jane Lewis han afirmado que “si bien el cuidado siempre fue históricamente importante para ser considerado por la política del Estado de

¹¹ Puede citarse a Yayo Herrero como una de las activistas y autoras de referencia en España a la hora de articular estas confluencias (Herrero, 2012).

bienestar, los desarrollos contemporáneos lo mueven hasta el verdadero centro de la actividad del Estado de bienestar” (Daly y Lewis, 2000: 282).

En este terreno se ha de reconocer el carácter referencial de la *ética del cuidado*, de la filósofa estadounidense Carol Gilligan, quien rescata y reivindica la experiencia, la racionalidad y la moralidad (más situacional y relacional) que encarna la trayectoria diferencialmente más intensa de las mujeres como cuidadoras, identificándola como una ética válida para todas las personas y complementaria de la *ética de la justicia*. Por otra parte, pensadoras feministas han denunciado frecuentemente el carácter machista y patriarcal de muchas políticas sociales o del Estado de bienestar realmente existente, en la medida en que se basa en una división sexual del trabajo y que, en muchos momentos, ha dado por descontado que las mujeres se ocuparían asimétricamente, de forma subordinada, gratuita y notablemente invisible, de una serie de labores o cuidados en el seno de la familia y la comunidad. “La posición de los hombres como trabajadores sustentadores [*breadwinner-workers*] ha sido construida dentro del estado de bienestar. Las divisiones sexuales en el estado de bienestar han recibido mucha menos atención que la persistencia de la vieja dicotomía entre pobres dignos y no dignos” (Pateman, 2014: 104).

Como crítica al pensamiento feminista en materia de bienestar cabría hacer referencia a su carácter, en ocasiones, refractario al enfoque familiar y comunitario, usualmente colocado bajo la sospecha de contribuir a reproducir y reforzar las desigualdades y asimetrías entre mujeres y hombres que históricamente se han dado en el seno de las familias. También cabría señalar que desde este pensamiento en ocasiones, se privilegia la transversalidad de la denominada *perspectiva de género*, por encima de otros enfoques transversales.

5.11. La propuesta de la renta básica

Incluimos un apartado sobre la propuesta de la renta básica porque, más que considerarla como una medida o un programa de un ámbito sectorial específico (como sería el de la garantía de ingresos, que abordaremos en el subcapítulo 8.6.), tiene una ambición más global en el ámbito de la política social, e incluso más allá. De hecho, se ha considerado “la renta básica como eje de un programa de política pública de carácter emancipatorio” (Casassas y De Wispelaere, 2011: 111), en la medida en que garantiza unos recursos de poder a los miembros de las mayorías populares a la hora de negociar las condiciones de trabajo, reivindicar las prestaciones en especie (como sanidad, educación o servicios sociales) que el Estado también proporcionaría, o, en el caso de las mujeres, liberarse de situaciones de subordinación o maltrato que puedan sufrir en la relación con sus parejas. Una manifestación de esta ambición globalizadora es la expresión, tomada de Maximilien Robespierre, *derecho a la existencia*, que se usa por el movimiento a favor de la renta básica.

Según este movimiento, “la renta básica es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de una sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o

pobre, o, dicho de otra manera, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva” (Raventós, 2007: 22). Philippe Van Parijs (en el ámbito internacional) y Daniel Raventós (en el español) son los principales referentes de la propuesta de una renta básica de ciudadanía. Puede considerarse a Van Parijs como un liberal igualitario (al igual que lo fue Rawls) y encuadrar a Raventós en el republicanismo socialista. Se ha hablado, ciertamente, del “ecumenismo” (Casassas y De Wispelaere, 2011: 125) de la renta básica. Y, efectivamente, su orientación igualitaria y desmercantilizadora la hace atractiva para la ideología socialista y para los movimientos anticapitalistas, mientras que sectores liberales (o libertarios) pueden verla con buenos ojos en la medida en que piensan que puede coadyuvar a la flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo o en tanto en cuanto prefieren que el Estado dé dinero (que luego se utiliza en el mercado) más que servicios (que tienden a considerar burocráticos).

Las personas defensoras de la renta básica (agrupadas en buena parte en la Red Global de Renta Básica, *Basic Income Earth Network*) tienden a ser escépticas en relación con las políticas sociales que se pretenden hacer compatibles con la economía capitalista, y con los Estados de bienestar realmente existentes, algunos de cuyos logros valoran pero ven más bien como instrumentos desmovilizadores y apuntaladores de la explotación. Según Raventós, “hay razones de peso para mantener que los elementos de discontinuidad con respecto al Estado de bienestar (...) superan a los elementos de continuidad” (Raventós, 2007: 147). Y dirá también que “las divisiones y clasificaciones que se han realizado sobre los distintos tipos de Estados de bienestar, y que tantos libros y artículos han ocupado a lo largo de los últimos años, aquí no son de la menor importancia” (Raventós, 2007: 127).

Haciendo una consideración crítica de la propuesta, podría decirse que se apoya en intuiciones valiosas y análisis potentes y que es de valorar el esfuerzo de las redes académicas y militantes que promueven la renta básica por el debate de ideas y las aproximaciones aplicadas, aunque el modelo no ha sido aplicado todavía en los términos en los que se plantea y su coste representa, en muchos contextos, un problema considerable. Por otra parte, quizá la consideración como razonable y defendible de la existencia de una garantía de ingresos mínima o básica para toda la población no parece tan central o abarcadora, en el seno del conjunto de debates en materia de política social, como es considerada por algunas de las personas de referencia que defienden la renta básica.

5.12. La política del buen vivir

Las propuestas relacionadas con el buen vivir (*sumak kawsay*, en quechua), surgidas en buena medida en Latinoamérica y desde las cosmovisiones de los pueblos indígenas, o en contacto con ellas, tienden a considerar conjuntamente los temas clásicos de las políticas sociales desarrolladas en los llamados Estados del bienestar o Estados sociales (como atención sanitaria o garantía de ingresos) junto a preocupaciones relacionadas con necesidades o bienes que se consideran especialmente amenazados en los países empobrecidos y

doblemente amenazados, en algunos casos, por los procesos de la globalización. Nos referimos a asuntos como el acceso al agua, el precio de los alimentos o las materias primas, el cambio climático o las migraciones; cuestiones expresadas, cada vez más, en términos de *bienes públicos globales*. La corriente de la *Global Social Policy* coincide en esta ampliación o globalización de la perspectiva, la agenda, la ambición y las referencias de la política social. Podríamos estar ante una confluencia o diálogo entre las políticas sociales locales, nacionales o regionales y las políticas de cooperación o ayuda para el desarrollo en un contexto en el que países elegibles para la ayuda son considerados emergentes, y países tradicionalmente donantes reducen su inversión en ayuda internacional en el contexto de las políticas de ajuste.

Las políticas del buen vivir, en ocasiones relacionadas con la corriente del *decrecimiento*, se caracterizan por una ambición mayor que las políticas sociales clásicas (la finalidad no sería ya el bienestar, sino la felicidad); por una mayor radicalidad a la hora de comprender y gestionar la unidad de todos los asuntos sociales, económicos y medioambientales; por una especial atención a la diversidad (cultural, lingüística, sexual o de otra índole); y por un planteamiento participativo, autogestionario y comunitario (con el referente de la *minga*, termino quechua para el trabajo comunitario compartido) que recela del estatismo clientelar, la asimetría tecnocrática y la burocracia partidista. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 de Ecuador se entiende el buen vivir como “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. (...). Nuestro concepto del buen vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (Peña y Lillo y Ubasart-González, 2013: 55).

Ante este tipo de planteamientos, atractivos por su radicalidad y globalidad, no cabe duda de que, en determinados países (en los que pueden confluír favorables situaciones económicas y coaliciones políticas), se abren ventanas de oportunidad para abordajes innovadores en materia de políticas sociales. Sin embargo, surge la duda razonable acerca de la capacidad real que puede existir en esos u otros contextos, para sortear las dificultades y controversias que, en materia de política social, se han dado en otras latitudes y sobre si no estaríamos, en ocasiones, ante un cierto adanismo insuficientemente aplicable en la realidad.